

¿Clientelismo o representación política?: el "programa" de los mediadores políticos; reflexiones desde Argentina

Ortiz de Rozas, Victoria

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ortiz de Rozas, V. (2017). ¿Clientelismo o representación política?: el "programa" de los mediadores políticos; reflexiones desde Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(229), 263-296. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30011-9](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30011-9)

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

¿Clientelismo o representación política? El “programa” de los mediadores políticos. Reflexiones desde Argentina

Clientelism or Political Representation? The “Program” of Political Intermediaries. Insights From Argentina

Victoria Ortiz de Rozas*

Recibido: 10 de agosto de 2015

Aceptado: 10 de agosto de 2016

RESUMEN

El artículo se propone examinar y cuestionar la categoría de “clientelismo” en su acepción instrumental, a la luz del estudio empírico de las actividades de los mediadores políticos en una provincia del norte argentino. A través de un abordaje metodológico cualitativo, se estudia la actividad cotidiana de dirigentes con diferentes cargos electivos. Se muestra cómo el papel de los mediadores no sólo involucra a individuos y grupos particulares, sino también colectivos sociales y territoriales, objeto de la distribución de bienes públicos que producen beneficios colectivos. Se plantea que la elección de los destinatarios de los bienes difícilmente coincide con la simple evaluación costo-beneficio que supone la noción instrumental de clientelismo, ya que implica más bien un trabajo de reconstrucción y producción de las problemáticas específicas de los integrantes de las bases electorales. El modo de distribuir recursos es filtrado por la persona del mediador, quien los

ABSTRACT

The article aims at examining and questioning the notion of “clientelism” in its instrumental sense, based on an empirical study of the activities of political mediators in a northern Argentinian province. The daily doings of local leaders in various elective positions is studied with a qualitative methodological approach. The work reveals that the role of mediators involves not only individuals and particular groups, but also social and territorial groups who are the target of the distribution of public goods yielding collective gains. It is argued that the choice of the beneficiaries of the goods is hardly ever consistent with a simple cost-benefit assessment entailed by the instrumental notion of clientelism, as it rather implies rebuilding and solving the specific problems of the electoral basis’ members. The method of allocating resources is filtered by the mediator, who assigns them according to her/his knowledge of the represented territory and general policy orientations. The

* Conicet/Universidad Nacional de General Sarmiento. Correo electrónico: <victoriaderozas@gmail.com>.

asigna según su conocimiento del territorio representado y orientaciones de política general. Se cuestiona, así, el dualismo entre vínculos clientelares y programáticos, mostrando que la distribución de bienes públicos por parte de los mediadores políticos siempre está guiada por criterios simbólicos y/o programáticos. Se propone así una re-conceptualización de la noción de clientelismo que dé cuenta de la dimensión de la representación política que involucra.

Palabras clave: clientelismo; representación política; mediadores políticos; Argentina.

dualism between clientelistic and programmatic links is thus questioned, showing that the distribution of public goods by political mediators is always guided by symbolic and/or programmatic criteria. Thus, the author suggests a re-conceptualization of the notion of clientelism that accounts for the political representation dimension involved in this notion.

Keywords: clientelism; political representation; political intermediaries; Argentina.

Introducción

La actividad de los mediadores políticos, *brokers* o *middlemen* ha sido estudiada fundamentalmente a través de la categoría de “clientelismo”, que supone la distribución de un modo particularista y personalizado de bienes y servicios hacia las llamadas “bases” territoriales, a cambio de su reconocimiento electoral, en la forma de “votos”, en una relación de intercambio desigual derivada de la posición privilegiada del mediador en cuanto al acceso a los recursos distribuidos –si bien pueden observarse menores o mayores niveles de desigualdad.

En la literatura contemporánea, la noción de clientelismo ha adoptado un uso cada vez más ligado a su dimensión instrumental, que ha sido cuestionada y complejizada por distintos autores, señalando, por ejemplo, ya sea las dimensiones de la representación política (Auyero, 1997, 2001) o bien los aspectos morales implicados (Frederic, 2004; Vommaro y Quirós, 2011).

Esta crítica ha supuesto la recuperación de las concepciones de clientelismo, tal como había sido formulado por estudios anteriores, que consideraban las dimensiones afectivas y morales (Wolf, 1966; Pitt-Rivers, 1954; Campbell, 1964; Scott, 1976), así como un discurso o relato que supone la existencia de relaciones igualitarias, guiadas por el desinterés (Foster, 1963; Briquet, 1995; Mauss, 2009),¹ como constitutivas de las relaciones clientelares, dando sentido y legitimidad a las mismas.

¹ La teoría de dones y contradones de Mauss (2009) permite reparar en la importancia de las formas y maneras de dar; de que los intercambios se perciban como una entrega desinteresada, al tiempo que involucran el interés de los participantes. El “interés” va más allá de los bienes materiales y puede estar definido por la búsqueda de “honor”, “superioridad social”, “prestigio”, es decir, bienes “inmateriales”.

Las relaciones clientelares involucran el intercambio simultáneo de diferentes tipos de recursos: por un lado, recursos instrumentales y económicos, así como políticos (apoyo, lealtad, votos, protección) y, por el otro, promesas de reciprocidad, solidaridad y lealtad. Según Eisenstadt y Roniger (1984), ambos tipos de recursos nunca se intercambian separadamente, sino siempre en alguna combinación que incluye a cada uno de ellos, en una suerte de “*package deal*”. Los autores recuperan especialmente el planteamiento de Pitt-Rivers, que observa la igualdad moral involucrada en la relación patrón-cliente, más allá de las diferencias de poder. Relaciones de tipo jerárquico coexisten con su definición en términos de intimidad mutua, obligaciones morales y emocionales –así como otras relaciones interpersonales.²

El presente artículo se sitúa en dicha línea conceptual y propone una discusión con los trabajos contemporáneos que, de alguna forma, han soslayado las dimensiones no instrumentales de las relaciones clientelares.

Se debate con las perspectivas instrumentales de los intercambios políticos, basadas en una dicotomía entre bienes materiales y bienes programáticos –visiones de mundo, ideología, identificación partidaria, concepciones generales sobre la política nacional, local. Explícita o implícitamente, diferentes estudios sobre el clientelismo o que se valen de esta categoría en su acepción instrumental³ (Cornelius, 2004; Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Stokes *et al.*, 2013; Gibson y Calvo, 2000; Calvo y Murillo, 2004; Nichter, 2008; Epstein, 2009; Schröter 2010) suponen que los bienes materiales reemplazan a los programáticos (Kitschelt y Wilkinson, 2007; 2012).

La división entre bienes materiales y bienes programáticos (Kitschelt y Wilkinson, 2007; 2012) opone los lazos de naturaleza clientelar entre los ciudadanos y los políticos a los de naturaleza programática, cuando los representantes producen bienes según criterios universalistas a los que pueden acceder todos los electores, independientemente de si votaron o no por ellos. Los partidos clientelares descansan en lazos particularistas, que crean por medio de la distribución de bienes materiales y el control del comportamiento de sus votantes, en contraposición con los partidos programáticos, que establecen lazos con la ciudadanía en general o con categorías generales de personas mediante la oferta libre de bienes programáticos (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004).

En contraste con esta visión, se plantea que, incluso cuando la circulación de bienes se realiza de un modo particularista y personalizado, los mediadores lo hacen según

² Los elementos de obligación interpersonal –lealtad, reciprocidad, apego– entre patrones y clientes pueden ser muy fuertes o muy débiles –como en las maquinarias políticas modernas–, pero siempre están presentes (Eisenstadt y Roniger, 1984).

³ Algunos trabajos se refieren específicamente al “*vote-buying*” o la “compra de votos” (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004), considerada como una dimensión del clientelismo en la que se ofrece dinero o, más comúnmente, bienes de consumo menores a los votantes a cambio de su apoyo electoral. Lodola (2010) diferencia dos formas principales de compra de votos: el ofrecimiento personalizado de bienes materiales y la asignación de recursos monetarios a través de programas de asistencia social.

DOSSIER

criterios programáticos y visiones políticas generales. Se muestra que las tareas de mediación y representación realizadas implican tanto problemáticas particulares como colectivas, que involucran a individuos, así como también a grupos sociales y territoriales, objeto de la distribución de bienes públicos que producen beneficios colectivos. Así, adquiere mayor complejidad la visión de que el mediador político está exclusivamente abocado a la resolución de problemas particulares e individuales, que comprenden tan solo bienes de consumo menor. A su vez, se plantea que, más allá del tipo de bien distribuido, los mediadores siempre ejercen un papel como representantes e implementan su propio “programa” político.

Lo anterior supone cuestionar la capacidad de la categoría de “clientelismo” como herramienta para identificar un tipo especial de vínculo político, claramente diferenciado de otros, o sugiere la necesidad de reformular el concepto, de modo que permita identificar al mismo tiempo dichos aspectos “programáticos” o simbólicos siempre presentes.

Como referente empírico, se estudian las actividades de mediación de diversos dirigentes políticos con cargos electivos en Santiago del Estero, una provincia del norte argentino cuya dinámica política ha sido interpretada, en estudios académicos y en los medios de comunicación, a partir de la categoría de “clientelismo”.⁴ El caso es significativo para estudiar las relaciones políticas en contextos en los que el partido gobernante controla gran parte de los recursos económicos provinciales, en una estructura económica cuyo principal empleador es el Estado.⁵

Se analizan las labores de los dirigentes políticos en su papel simultáneo de mediadores y representantes. La actividad de los mediadores políticos nunca se limita a reflejar las problemáticas y preferencias objetivas de sus bases, sino que las transforman y retraducen en ámbitos diferentes de donde se originan, contribuyendo a su producción⁶ e incluso creando nuevas demandas donde no existen (Laclau, 2005).

Se opta por una estrategia metodológica cualitativa y se utilizan las técnicas de la entrevista en profundidad y la observación no participante, abordando así las tareas de mediación de tres diputados provinciales, un diputado nacional, un vicegobernador, tres intendentes y dos concejales. La selección intencional de dirigentes con distintos cargos electivos

⁴ La política en el “norte argentino” aparece como clientelar y autoritaria, opuesta a la política democrática de distritos más desarrollados en términos socioeconómicos. En cuanto a los estudios académicos sobre política provincial, véanse: Gibson (2005, 2012), Gervasoni (2010, 2011), Giraudy (2011). Sobre los medios de prensa, véanse, por ejemplo: los artículos en *La Nación* (2010) y *DERF* (2011), en los que el gobernador de Salta responde a las declaraciones de un líder político nacional sobre la baja calidad del voto en las provincias más pobres. Específicamente sobre Santiago del Estero, véanse: *La Nación* (2013), que hace referencia al “tradicional clientelismo del norte del país”; *La Voz* (2013); *La Nación* (2012) y *Clarín* (2010), donde el ex gobernador Juárez y dirigente principal del justicialismo provincial es caracterizado como el “rostro de la política clientelista”.

⁵ En 2009 la proporción de empleados públicos por cada mil habitantes era 50, cifra superior a la proporción total del país, de 45 por cada mil habitantes. Ésta no ha sufrido modificaciones sustanciales en los últimos años, ya que en 1990 era de 45 y en 1999 de 48 por cada mil (Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior, 2013).

⁶ Está en la naturaleza de la representación el hecho de que el representante no sea un mero agente pasivo, sino que deba añadir algo al interés que representa (Laclau, 2005).

permite mostrar cómo, más allá de las competencias formales de cada puesto, realizan tareas similares, que suponen actividades de mediación territorial.

Se toman como referencias las investigaciones sobre los legisladores nacionales en Brasil (Bezerra, 1999) y en Francia (Abélès, 2001), que estudian las actividades cotidianas de los parlamentarios y advierten que no están limitadas a sus atribuciones formales. En tanto representantes de sus bases electorales o de su circunscripción, se ocupan de diferentes tipos de pedidos, relativos a colectivos territoriales, pedidos de carácter particularista y también casos individuales.

El concepto de mediador empleado alude a una posición y una función política, más que a un personaje político concreto situado en la base de la jerarquía política. El estudio no se limita, así, a los actores locales y considera a quienes ocupan diferentes posiciones entre el “centro” y el territorio. En este sentido, el texto se diferencia, hasta cierto punto, de la literatura académica en cuanto a la identificación de quiénes son los “mediadores”, aunque al mismo tiempo es convergente en tanto, según el estudio empírico realizado, los dirigentes políticos estudiados realizan tareas de mediación territorial similares a las descritas en la literatura. De este modo, tanto un concejal como un diputado provincial e incluso nacional construyen su apoyo político en un determinado territorio, lo cual involucra el contacto personalizado con sus bases electorales –lo que se observa también en el caso de los intendentes. En el trabajo se incluye incluso a un vicegobernador, que a pesar de la jerarquía de su cargo, contacta personalmente a ciudadanos de distintos barrios, en pos de construir su base política territorial.⁷

En el artículo se opta por hablar de mediadores políticos y no de patrones, en tanto se considera más pertinente para dar cuenta de relaciones de un corte más igualitario que las implicadas en las relaciones de patronazgo, en un contexto de competencia electoral y en el cual los mediadores no controlan los recursos ni detentan el monopolio para su acceso⁸ (Scott, 1972; Silverman, 1977; Eisenstadt y Roniger, 1984).

⁷ El planteamiento difiere en un punto con lo que argumentan Stokes *et al.* (2013), quienes observan distintos tipos de comportamiento político según las posiciones ocupadas en el partido, como los líderes partidarios y los intermediarios. El objetivo del presente artículo es mostrar que la distribución de bienes es siempre simultáneamente material y programática, lo cual es un aspecto que comparten los mediadores políticos más allá del cargo ocupado. Sin embargo, en una etapa posterior, con un mayor número de casos, sería relevante estudiar las diferencias entre las formas de ejercer la función de mediadores, de acuerdo con los distintos tipos de recursos que los dirigentes poseen según el cargo y la jerarquía que ocupen en el partido.

⁸ A diferencia de los intermediarios, el papel de los patrones es crítico y exclusivo (Silverman, 1977). Scott (1972) sostiene que el patrón es por definición de un rango superior a su cliente, en tanto opera con recursos de los que él mismo es dueño o controla directamente; las figuras de *middle-man* o *broker* no especifican el estatus relativo del actor con respecto a otros en la transacción y funcionan como agentes sin controlar la cosa transferida. A su vez, el mismo autor identifica variaciones, matices, en el balance de poder entre patrón y cliente, según los servicios que puede brindar este último y el grado de necesidad del primero, y observa cómo la introducción de elecciones competitivas en el sudeste asiático incrementó las presiones para distribuir beneficios tangibles hacia abajo, invirtiendo el balance del intercambio de modo que favoreciera a los clientes más que antes (Scott, 1972). En contraste, las relaciones de patronazgo están basadas en un elemento fuerte de inequidad y de diferencias de poder, en las que el patrón monopoliza ciertas posiciones de importancia crucial para los clientes. (Eisenstadt y Roniger, 1984).

En cuanto a los bienes involucrados en los intercambios, se recurre a la clasificación propuesta por Offerlé (2011), según el origen y el destino de lo ofrecido. El autor diferencia entre bienes privados y públicos, así como divisibles e indivisibles, obteniendo cuatro categorías, de las cuales se recurre a dos: aquellas que clasifican los bienes públicos,⁹ pudiéndose identificar los divisibles –favores personales, condecoraciones, ayudas públicas, puestos administrativos o electivos, amenazas de despidos– y los indivisibles –oferta de ayudas políticas, políticas públicas.

Por último, es importante situar el presente trabajo en el marco de los estudios realizados sobre clientelismo en el caso argentino, temática que recibe impulso a partir de las transformaciones que viven los partidos políticos en el nuevo periodo democrático que inicia en 1983 y, fundamentalmente, a partir del proceso de reformas económicas neoliberales de la década de 1990. El peronismo será el partido que reciba mayor interés, a partir de la transformación de las formas de vinculación con sus bases electorales, que se asocia cada día más con la circulación de los bienes estatales.

Auyero (1997, 2001) ha estudiado el papel de los mediadores peronistas, observando una transformación de la identidad peronista cada vez más ligada a la ayuda asistencial y la solución de problemas. La creciente relevancia de los vínculos clientelares como modo de relación del peronismo con sus bases electorales no supondrá la desaparición de los vínculos de naturaleza simbólica, sino una transformación de su naturaleza misma.

Levitsky (2003) ha descrito cómo el Partido Justicialista redefinió su relación con el movimiento obrero, transformando los mecanismos de participación de los sindicatos y reemplazándolos por lazos con organizaciones territoriales basadas en el patronazgo. Su mutación en un partido clientelar le permitió adaptarse a los procesos de desindustrialización y de reforma del mercado de la década de 1990 en Argentina.

La desarticulación de las relaciones salariales, producto de las reformas neoliberales, supuso para una masa de ciudadanos comenzar a vivir en condiciones de pobreza y precariedad, engrosando la participación de los mismos en redes políticas de subsistencia. A través de la figura del “cazador”,¹⁰ Merklen (2005) ha abordado el comportamiento político cada día más pragmático por parte de los sectores populares, coexistente con su condición de ciudadanos¹¹ –que se construye a partir de su inscripción territorial y una determinada

⁹ En la categorización de Offerlé (2011) se observan también dos categorías de bienes privados: los divisibles –dinero, empleos privados, bienes de salud– y los indivisibles –favores colectivos o amenazas de sanciones colectivas.

¹⁰ Los individuos actúan “conforme al modelo del cazador, que recorre el territorio y las instituciones en búsqueda de una ‘buena’ presa: una changa, un subsidio, alguna cosa para robar o vender” (Merklen, 2005: 86). Esta figura se opone a la del agricultor, que puede prever el futuro y organizar sus recursos en consecuencia, producto de una participación estable en el mundo del trabajo, propio de la sociedad salarial, que entra en crisis a partir de las reformas de mercado (Merklen, 2005).

¹¹ En el presente artículo no se analiza especialmente la participación de los “clientes” en las redes políticas, pero su concepción como “ciudadanos” es *a priori* congruente con la concepción de los mediadores como representantes políticos.

forma de relación con el Estado, signada por el conflicto en torno a la distribución de la ayuda social (Merklen, 2005).

Es posible insertar estas transformaciones en un fenómeno más general, por el cual es cada día más frecuente que los partidos políticos se transformen en partidos de gobierno, en tanto sus bases y burocracia pierden relevancia, dejando de ser mediadores entre el Estado y la sociedad para convertirse en actores integrados al Estado (Katz y Mair, 1997). Dichas transformaciones han sido observadas en el caso de los partidos políticos argentinos (Scherlis, 2009). Por esta razón, se ha considerado que los vínculos entre los actores partidarios son de naturaleza clientelar (Scherlis, 2009), de modo que los comportamientos mediados por recompensas materiales ocuparían el lugar de las identidades partidarias.

La evidencia empírica presentada proviene de un contexto en el que el partido gobernante controla gran parte de los recursos económicos provinciales y la manera de hacer política está especialmente encaminada a facilitar el acceso a los recursos del Estado. Asimismo, se trata de un contexto en el que las identidades partidarias ya no parecen ser las principales organizadoras del espacio político provincial (Ortiz, 2009), tal como lo muestra el acceso al gobierno, desde 2005, de un frente liderado por un gobernador proveniente del partido radical, pero que incluye entre sus principales aliados a la mayor parte de los miembros del Partido Justicialista, que había gobernado la provincia desde 1983. En ese sentido, el aporte que se pretende realizar es mostrar que, incluso cuando las tradiciones partidarias pierden relevancia como principales organizadores de la política, ello no supone la ausencia de vínculos programáticos, incluso si los bienes estatales se convierten en las principales monedas de cambio en las relaciones políticas.

En suma, la hipótesis o argumento que se presenta puede formularse del siguiente modo: la distribución de bienes públicos por parte de los mediadores políticos siempre está guiada por criterios simbólicos y/o programáticos, la dimensión de la representación política siempre está presente. En la primera parte del artículo, se busca mostrar que la acción de los mismos no se limita a resolver problemáticas individuales y particulares, sino también colectivas –aunque no de la forma supuesta por la categoría abstracta de ciudadanía, sino ligada a grupos sociales y colectivos territoriales determinados. En la siguiente sección se desarrolla la segunda parte del argumento, mostrando que, más allá del tipo de bien –divisible o indivisible– y del tipo de beneficiario –individual o colectivo–, su distribución siempre está guiada por criterios programáticos. Hacia el final, se reflexiona sobre las implicancias del desarrollo realizado en cuanto a la categoría de “clientelismo” para identificar un tipo especial de vínculo político y la necesidad de reformularlo.

La actividad cotidiana de los mediadores políticos: entre lo individual, lo particular y lo colectivo

El estudio de la actividad cotidiana de distintos dirigentes políticos, provenientes de diferentes localidades de la provincia de Santiago del Estero, muestra que gran parte de ella consiste en oficiar como intermediarios entre diferentes ciudadanos o grupos de ciudadanos y diversas reparticiones estatales, en los niveles local, provincial e incluso nacional. Cumplen el papel de correa de transmisión de informaciones, facilitadores de trámites y garantes de la canalización de los recursos públicos a los ciudadanos. La función de mediadores involucra tanto la atención de “casos” individuales, como la participación en la provisión de servicios y realización de obras públicas.

En su estudio sobre el papel de un “puntero” en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Besana (2014) observa que, en contraste con la literatura que ha definido al clientelismo por el carácter individual de los favores otorgados, éste ha construido su prestigio y ascendencia en el barrio del que procede por ser una pieza fundamental en la prestación de servicios básicos colectivos. Se pregunta si es un caso atípico, pero concluye que la provisión y distribución de estos servicios en la región estudiada ha requerido históricamente de la participación de líderes locales en los sectores más pobres.

Por su parte, Zarazaga (2015) encuentra en la eficiencia e inmediatez de los mediadores para ejecutar políticas sociales y en la percepción que de ellos tienen los clientes como fuente creíble de recursos para satisfacer sus necesidades más urgentes, las variables explicativas del apoyo que dan a los mismos en el cuarto oscuro,¹² cuestionando así la noción de que los clientes cumplen con el pacto clientelar porque los punteros monitorean cómo vota cada uno de sus seguidores (Stokes, 2005).

La observación de la actividad cotidiana de dirigentes políticos con distintos cargos muestra que, más allá de las atribuciones formales de su cargo, realizan tareas de mediación que incluyen asuntos particulares de individuos y bienes divisibles, como también problemáticas sociales colectivas, que involucran los bienes clasificados como indivisibles. Se advierte que los mismos mediadores diferencian entre temas personales o individuales y temas generales o colectivos.

En paralelo a sus tareas legislativas, un diputado provincial originario de la ciudad de Tintina solicita obras y servicios al Poder Ejecutivo provincial, como la repavimentación de una ruta local, que va del poblado de Otumpa a Tintina, todo dentro del departamento

¹² En este trabajo no indagamos específicamente las razones por las que los clientes cumplen con el pacto clientelar, pero sí aporta conocimiento que puede ir en el sentido trazado por Zarazaga (2015). Si bien no es idéntico, el planteamiento del autor sobre los mediadores como efectores sociales eficientes es congruente con la consideración de su papel como representantes políticos que llevan a cabo un programa que trata de ajustarse a las preferencias e intereses de sus representados.

Moreno, al cual pertenece su ciudad. Si bien solicitó esta obra por la vía legislativa, sostiene que fue “el Ejecutivo” el que “me lo consiguió”. Gracias a sus tareas de mediación, se realizó una obra que benefició a la población de Tintina –y del departamento Moreno– en su conjunto. Además de las obras de infraestructura, el diputado lidia con pedidos individuales:

Sí, a mí me dicen “Taco”, hasta el gobernador me dice “Taco”. Entonces allá la gente llega, yo estoy parado en la vereda, me dice: “Hey, Don Taco, no tienes 10 pesos, tengo que jugar a la Tómbola hoy.” O, “necesito para mi chiquito que se ha quedado sin leche”. Un remedio. Gestiono remedios, también voy; por ejemplo, el otro día la diputada nacional me consiguió una caja de remedios, fui al médico, se lo hice ver al médico para que él lo entregue [...] Le conseguí para las distintas postas sanitarias de Aerolito, de Gatica y de Tilo Viejo, tres pueblos distintos. Es una ayuda (entrevista a diputado provincial).

En su trabajo sobre la Asamblea Nacional en Francia, Marc Abélès (2001) explica que el trabajo parlamentario es sólo un aspecto de la vida del diputado cuya tarea es doble: debe defender los intereses de la colectividad que representa y promover tanto como pueda a su circunscripción. Asimismo, tiene que ocuparse de casos singulares. En cuanto a los legisladores provinciales estudiados, la lógica es muy similar.

Una diputada de la ciudad de Loreto considera, como parte de su “función”, actividades de carácter “social” –que involucran bienes divisibles– y actividades que son para “el pueblo” –que suponen la circulación de bienes indivisibles:

Entonces, yo voy y alguno me dice: “No puedo revocar la piccita, me da una bolsita de cemento”, le doy una bolsita de cemento; o, “no tengo para comprar una bolsita de alimento”, bueno, todas esas cosas. Otras veces viene el problema de que a veces no tienen para viajar, están con los chiquitos enfermos, entonces les conseguimos el turno, los traemos, que lo vea el médico o si le tienen que hacer algún tratamiento largo, vemos cómo le conseguimos la medicación. O sea, es la parte social la que nosotros atendemos allá y siempre generando cosas también que le sirvan al pueblo. A lo mejor yo en este caso para el día viernes a través del regimiento de granaderos hemos hecho la conexión que va a ir la biblioteca móvil de San Martín (entrevista a diputada provincial).

Una biblioteca móvil sobre la figura de José de San Martín es un ejemplo de bienes públicos indivisibles, que la diputada clasifica como para el “pueblo”. La diputada ha impulsado la formación de una cooperativa textil y otra de construcción. Con la segunda, organizaron un festival de pesca, el Festival del Dorado, en el puente del río Dulce, en Loreto, gracias al cual la ciudad ha sido incluida en el circuito turístico de la provincia, luego del mejoramiento que implicó en la zona de la orilla del río. Con la textil, promueven proyectos como la fabricación de guardapolvos blancos para los hospitales, iniciativa desarrollada con

recursos obtenidos a partir del Centro de Atención Local (CAL) –perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.¹³

La diputada ha impulsado también la formación de una organización no gubernamental (ONG) denominada “Camino y Progreso”, con sede en Loreto, a través de la cual ha obtenido recursos del Ministerio de la Producción provincial, ante el cual “gestionó” la entrega de batidoras y amasadoras para todas las “rosqueteras” de Loreto. El rosquete es un alimento dulce característico y esta ciudad es considerada la “capital nacional del rosquete”. En esta instancia se participó en forma conjunta con el intendente: “Nosotros hicimos una nota, pidiéndole al Ministerio de la Producción, firmamos el intendente, yo, el director de Cultura, lo trajimos aquí al ministro, y bueno él lo gestionó” (entrevista a diputada provincial). Es el intendente quien tiene las competencias formales para viabilizar la circulación de recursos provinciales; en el vocabulario local, “tiene la lapicera”.

En paralelo a este tipo de actividades, la diputada continúa trabajando en comedores, donde se ocupa de tareas que ella misma califica de domésticas y que involucran bienes divisibles:

Siempre voy y les hago una visita a las chicas de los comedores, por ahí: “Ay, falta tal cosita, se me ha roto la espumadera, el cucharón” [...] es muy doméstico, es muy doméstico te digo, pero me encanta. Por ahí te dicen “no tenemos tacitas” y ella, la concejal, que es como mi personal, tráele, porque ella está en todo. Dicen las chicas del comedor que no tienen vasitos, bueno, decile que ya van a ir los vasitos, entonces yo me voy desde aquí llevando las tacitas para el comedor. Dicen las chicas del comedor que hoy no tienen la leche, vete, sacale de tal lado la leche, llévale. Por eso te digo que es muy personalizado y muy doméstico lo que hacemos, pero es la función nuestra. No sé si es la función, pero es lo que a mí me gusta hacer y lo que he hecho siempre (entrevista a diputada provincial).

Los mediadores responden a problemáticas relativas a personas individuales o a colectivos y grupos, que involucran bienes públicos divisibles e indivisibles (Offerlé, 2011). Ellos también hacen una diferenciación similar, no tanto como reflexión teórica sino con respecto a los efectos prácticos de clasificar problemas de distinta naturaleza, a modo de “recetas y reglas empíricas” que guían las acciones habituales y rutinarias de la vida diaria (Schutz, 2008).

Una diputada oriunda de la ciudad de Bandera distingue su actividad legislativa de “la parte social”, del “día a día”, en referencia a la resolución de problemas particulares o individuales, que involucran bienes públicos divisibles: “Así que, bueno, éste es el día a día y uno

¹³ Los Centros de Atención Local (CAL) forman parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, “dedicados a la atención directa a la comunidad y a la articulación directa de políticas sociales para el desarrollo local” (Ministerio de Desarrollo Social, 2003).

ayuda permanentemente en la parte social. Desde entrega de sillas de ruedas, de entrega de ayudas económicas, tanto por salud como por urgencias, el acompañar a los familiares cuando traen sus enfermos aquí en el hospital regional, en todo sentido el acompañamiento de personas, económico” (entrevista a diputada provincial).

También impulsa la realización de obras públicas en su territorio, en conjunto con el intendente, de su mismo partido político:

Sí, acompaño en todo, en toda la gestión municipal. Muchísimas obras que yo le muevo aquí al intendente. Muchas cosas que me dice: “Fíjate tal expediente”. Y cuántos expedientes que le he sacado, tanto a él como al de Cuatro Bocas, permanente haciéndole gestión. Acompañándolo a veces en la firma de los pedidos (entrevista a diputada provincial).

Entre las obras impulsadas en conjunto, la diputada menciona una terminal de ómnibus y un hospital nuevo, para lo cual “movió expedientes” junto con el director del hospital y el intendente. Como otros diputados, no visualiza la Legislatura como un lugar para conseguir obras; considera mejor solicitarlas al Poder Ejecutivo.

Un dato llamativo, revelador de la relación que la diputada mantiene con su lugar de origen es que, durante el tiempo que está en la capital provincial –sede de la Legislatura– presta su casa a los policías asignados a Bandera cuyo alojamiento todavía no está resuelto. La acción de la mediadora contribuye, así, a la prestación de un servicio público, como la seguridad, incluso con recursos privados, como es su casa.

Si bien se trata de diputados que representan la provincia, se conducen principalmente como representantes de un territorio, principal objeto de sus tareas de mediación política. Ello se explica en tanto uno de sus principales méritos para acceder al cargo es su representatividad en el territorio de origen o de actividad política, que generalmente coinciden (Ortiz, 2012). Se advierte una lógica similar a lo observado por Abélès (2001) sobre la Asamblea Nacional en Francia, para cuyo acceso el “localismo” constituye un dato esencial y, luego, una vez en el cargo, el “terreno” comanda los comportamientos de los diputados.

Las actividades informales de los legisladores a favor de sus bases territoriales han sido consideradas en términos negativos desde un punto de vista normativo, asociándolas con las prácticas de “*pork barrel*”, término de origen estadounidense que refiere al uso que hacen los miembros del Congreso de fondos públicos de manera no oficial para beneficiar a un grupo particular de ciudadanos a cambio de apoyo electoral o donaciones para la campaña.

En lugar de considerar las tareas informales de mediación territorial en términos de una desviación de las normas, es posible afirmar, como sostienen Levitsky y Helmke (2006), que ellas pueden generar efectos positivos en términos de representación. En cuanto a la actividad de los legisladores en Honduras, se ha señalado que, si bien los incentivos electorales para representar los intereses locales son débiles –debido al sistema de representación

proporcional de lista cerrada—, los legisladores provenientes de zonas rurales pobres promueven leyes que benefician a votantes locales gracias a las normas establecidas del clientelismo. En ausencia de la institución informal del clientelismo, las localidades rurales probablemente serían ignoradas completamente (Taylor-Robinson, 2006).

Al igual que los legisladores provinciales, más allá de sus atribuciones formales, el vicegobernador oficia como representante y mediador de un territorio, la capital provincial, de la que quiere convertirse en intendente. El papel de mediador, en la acepción posicional utilizada, es susceptible de ser desempeñado incluso por dirigentes que usualmente se asocian con el centro político, como el vicegobernador.

El vicegobernador visita los barrios, platica con los habitantes, “levanta” sus demandas y “quejas” y luego “aporta soluciones”. Aunque no le competa como vicegobernador, hace reclamos al municipio o a la repartición provincial correspondiente, solicitando la construcción de cloacas, asfaltado, alumbrado, asfalto, becas escolares, en nombre de los vecinos de los barrios que visitó. En virtud de su jerarquía política, el vicegobernador tiene mayor recepción de sus pedidos entre los ministros provinciales.

Las “gestiones” realizadas atañen tanto a individuos particulares como a colectivos, generalmente barriales. Los integrantes del grupo político del vicegobernador diferencian entre este tipo de demandas. En una de las reuniones barriales, una vecina solicita nylon y chapa para su vivienda y se cursa su pedido a una dirigente que se ocupa de “lo social”, que incluye las “cuestiones habitacionales” y la carencia de sillas de ruedas, entre otras.

Los intendentes, con recursos propios para responder a las diversas demandas de sus bases territoriales, offician al mismo tiempo como mediadores políticos.

La vida cotidiana del intendente de Beltrán está fundamentalmente signada por las “gestiones” que realiza por el municipio. Uno de los pedidos que puede “solucionar rápido” es el de pelotas y trofeos para un campeonato de fútbol organizado por un club local. En ese caso, el mismo día viaja a la capital provincial y los compra, o los pide en la Subsecretaría de Deportes de la provincia.

Las cuestiones por las que contacta a funcionarios provinciales generalmente involucran bienes clasificados como indivisibles; por ejemplo, proyectos de obras públicas, como refaccionar una plaza. Con ellos “gestiona” los “proyectos más grandes”, mientras que para la obtención de pelotas para un campeonato contacta a otros de menor jerarquía.

El intendente se preocupa tanto de los “proyectos más grandes” como de las “cosas que te viene a pedir acá la gente”, en referencia a solicitudes personalizadas que involucran bienes clasificados como divisibles. Para este último tipo de pedidos acude a la Subsecretaría de Desarrollo Social que, explica, “es la que te provee de las chapas, los colchones, mercadería, rollos de plástico, ayuda social” (entrevista a intendente). El procedimiento consiste en que los ciudadanos presentan expedientes en el área de acción social del municipio, la cual certifica que efectivamente necesitan, por ejemplo, las chapas. En paralelo a este ca-

mino institucional, también “atiende” pedidos personalmente, de individuos que se acercan a la intendencia:

Yo salgo de aquí, salgo por aquí a Beltrán y siempre hay gente esperándome, que plata para el boleto, que para un medicamento y yo les digo, tienen que venir y hablar con la asistente social, ella les va a pedir los papeles que presenten. Tienen que hacer la gestión por ahí, no, la gente no se acostumbra, la gente viene al intendente (entrevista a intendente).

El intendente diferencia la situación en la que le piden viajar a la capital provincial a ver a un familiar enfermo –que resuelve con recursos personales–, de otra en que tienen un familiar enfermo en Buenos Aires, un viaje de un costo mucho mayor. En ese último caso, los convoca al día siguiente al municipio, donde entregan al beneficiario una orden por un pasaje de ida y vuelta, en virtud de un convenio con una empresa de transporte.

En una de las principales ciudades de la provincia, como Termas de Río Hondo, con un desarrollo económico impulsado por el turismo, es esperable encontrar grandes obras de infraestructura. En un contexto de afluencia de recursos nacionales a la provincia y a los municipios en particular (Lodola, 2011), durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) se realizaron obras como la refacción de la costanera, el aeropuerto, el autódromo, la Reserva Natural Tara Inti. También la remodelación del parque principal, la construcción de la Casa de la Cultura, la inauguración de un balneario público de aguas termales, la pavimentación de trescientas cuadras y la puesta en marcha de un sistema integral de cloacas.

La realización de grandes obras no exime al intendente de las tareas que otros dirigentes políticos clasifican como “sociales” y que involucran bienes divisibles. Él mismo da cuenta de ello y es posible observarlo en su rutina cotidiana:

Acá no es sólo una tarea de atender la ciudad en cuanto a su infraestructura, sino que estamos pendientes de la parte cultural, social. Ayudamos a mucha gente a trasladarse a Buenos Aires, por distintos problemas de salud. Ayudamos a la gente con todo lo que sea atención de salud ayudamos a conseguir prótesis, etc. Y después, viajes afuera en casos de gente que va a competir, como Lucía Moyano, que ya compitió no sólo a nivel nacional, sino internacional; al chico Cano que también compite a nivel internacional. Y todas las posibilidades que tengo de llegar a la gente en cuanto a la música, al arte, a todo lo que sea cultura, es muy importante (entrevista a intendente).

Al igual que en otros municipios, se observa la metodología de “atención” a los ciudadanos que buscan soluciones en la persona del intendente.

De lo observado en la “sala de espera” de la municipalidad de Termas, cabe destacar la variedad de los temas y problemáticas de los ciudadanos, en cuanto a su proveniencia territorial

y social.¹⁴ Una pareja de comerciantes consulta las condiciones para un nuevo emprendimiento gastronómico. Pero también un grupo de mujeres provenientes del interior, del departamento de Río Hondo, reclaman por familiares que fueron a trabajar en la zafra, en la lindante provincia de Tucumán; sin éxito económico, deseaban volver a Santiago del Estero, pero no tenían los medios. El intendente planeaba enviar un transporte para la gente y, al mismo tiempo, camiones de su empresa de corralón de materiales para trasladar los muebles. Sobre el uso de bienes privados para fines públicos sostiene: “Y bueno, hacemos una excepción. Sacrificamos un poco y vemos, pero hay que ayudar a la gente” (entrevista a intendente).

La presencia de la “excepción”, la urgencia y la resolución de problemáticas que involucran bienes divisibles y grupos particulares de ciudadanos e individuos coexisten con las grandes obras de infraestructura y políticas que benefician a la comunidad local como un todo. Ello se ve también en el caso de los que ocupan cargos legislativos locales.

Entre los proyectos que aprueba el Concejo Deliberante, un concejal de la capital menciona la adhesión a la ley de personas con capacidades diferentes, ley nacional a la cual se han incorporado como municipalidad, por su iniciativa personal. Éste describe largamente cómo la ciudad no está preparada para el desplazamiento de los antes llamados “discapacitados”, la falta de rampas, las falencias en la adaptación de los medios de transporte. Su labor ha consistido en tareas de articulación con empresarios del transporte, con los organismos encargados de controlar la edificación y con el “grupo beneficiario”.

Además de las atribuciones de un cargo legislativo, el concejal cumple tareas de “ayuda social”:

Yo trato en la medida de lo posible de ayudar, en la medida de los fondos que nosotros disponemos, pero yo ayudo mucho en boletos de colectivos. Por ejemplo, la gente viene y dice: “Mire, tenemos que ir al Garrahan,¹⁵ tengo que mandar a mi hijo.” A ésos les doy y en mi foro íntimo pienso: “¿Me estará mintiendo?, ¿no me estará mintiendo?, ¿habrá pedido en otro lado?, seguramente ha pedido en otro lado.” Pero claro, me lo pide hoy, ¿y cuándo tiene el turno? Y mañana. Y bueno, tengo que tomar la decisión. Y uno ahí dice, dale. Prefiero equivocarme por exceso, que no creerle a una persona (entrevista a concejal).

El concejal se ocupa de problemáticas de personas particulares, especialmente las que solicitan viajar a Buenos Aires por temas de salud. Como presidente del Concejo Deliberante tiene acceso a la administración de recursos, como fondos para otorgar subsidios, un aspecto no muy conocido del funcionamiento del órgano legislativo y que, en términos estrictos, no corresponde con sus competencias formales.

¹⁴ Si bien es una de las principales ciudades, Termas se encuentra situada en una región de población dispersa, con carencias en infraestructura, en la que esta localidad es una de las pocas referencias urbanas (Plan Estratégico Territorial, 2008).

¹⁵ Se refiere al Hospital de Pediatría “Prof. Dr. Juan Pedro Garrahan”, el principal hospital público destinado a la pediatría en el país, situado en Buenos Aires.

Un concejal de la ciudad de Termas recibe gente en el mismo recinto donde realiza su tarea legislativa; explica que su trabajo tiene su “faceta social”. Aparece una mujer con su hijo de diez años, quien sufre de ataques de epilepsia y necesita medicamentos. La madre no puede afrontar su costo ni los viajes al hospital en la capital provincial. El municipio de Termas no le ha “solucionado el problema”, porque si bien ella no tiene obra social, su hijo podría tener acceso a ésta a través del padre, quien se niega a asociarlo a raíz de conflictos familiares.

En esta situación, no contemplada normativamente, la mujer no puede acceder a los medicamentos. El concejal ha iniciado una “gestión” en el nivel provincial, donde existe un programa social o “ayudas” para los que no tienen obra social. Él oficia como transmisor de información sobre el programa provincial y el procedimiento para desvincular a su hijo de la obra social del padre. Mientras tanto, utiliza su propia obra social para comprarle los medicamentos, una vía de solución que emplea frecuentemente. En casos en los que los montos son menores, el concejal emplea sus recursos personales. En el recinto legislativo recibe a un hombre que necesita vitaminas y él le da el dinero. Así resuelve los casos que clasifica como “fortuitos”.

La resolución de problemáticas “urgentes”, a través de mecanismos “excepcionales”, que involucran la circulación de bienes divisibles, con grupos particulares de ciudadanos e individuos como beneficiarios es parte de la función de los mediadores políticos, en paralelo con tareas que involucran bienes y beneficiarios colectivos.

Las realidades descritas evidencian que la respuesta desde las instancias formales de la política es insuficiente o ineficaz o no es lo suficientemente “rápida” –de allí la importancia de “agilizar trámites”. Las “gestiones” particulares que llevan a cabo los mediadores permiten subsanar los vacíos dejados por las instancias formales e incluso –podría hipotetizarse– complementar las políticas públicas de distintos niveles.

Las acciones “particulares” de los mediadores en ocasiones contribuyen a la implementación de políticas públicas dirigidas a un público amplio. La naturaleza “colectiva” de la tarea de representación de los mediadores estudiados es especialmente visible cuando éstos se vuelven un eslabón en la cadena para la implementación de políticas públicas, nacionales o provinciales. Sin la potestad formal de oficiar como gestores de estas políticas, muchos desempeñan ese papel.

Ante la dificultad de resolver todas las necesidades desde el Estado provincial, la diputada de Loreto considera necesario promover la organización de los ciudadanos para generar sus propios recursos. Es por ello que, como se ha mencionado, ha impulsado la formación de una ONG, a través de la cual han recibido un programa de nivel nacional que se llama “Banquito Solidario”.¹⁶

¹⁶ Se trata de un programa social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, orientado a promover la inclusión social mediante el desarrollo de microemprendimientos individuales con pequeños créditos otorgables a partir de una garantía solidaria. Fue lanzado en 2002 y su implementación se realizaba a través de diversas ONG (Iucci, 2012).

Nosotros hacemos reuniones de grupos, gente que realmente tiene ganas de hacer algo y no tiene la posibilidad económica de hacer; entonces nosotros formamos grupos de cinco personas que hacemos, digamos, la terapia grupal, un mes, dos meses, que se conozcan, que se integren, que empiecen a tener afecto y después les hacemos un trámite para hacerles un préstamo de dinero para que, bueno, el que sabe hacer empanadas, el que sabe hacer pan, hace pan [...] para que vayan ellos saliendo del paso, porque cargos para todos es imposible. Entonces les damos herramientas para que se empiecen a independizar y puedan tener una mejor calidad de vida (entrevista a diputada provincial).

Las organizaciones no gubernamentales y cooperativas constituyen medios para obtener recursos para quienes no controlan el Poder Ejecutivo local. A través de la personería jurídica, es posible acceder a programas sociales, “bajar” los programas nacionales y provinciales. Por ejemplo, el “Banquito Solidario” y el “Plan Manos a la Obra”.¹⁷

Nosotros hemos trabajado mucho con la ONG para bajar los proyectos de Nación. Nosotros con eso hemos canalizado lo del Banquito Solidario, hemos tenido también entrega de herramientas para trabajo, hemos entregado hornos y batidoras, máquinas de coser, freidoras, *freezers* (entrevista a diputada provincial).

A través de los mediadores territoriales, quienes por ejemplo “relevan” quiénes pueden ser los beneficiarios, se vehiculiza la implementación de políticas sociales nacionales. Su participación en la articulación de políticas nacionales ha sido parte de una transformación en la implementación de políticas sociales en los últimos años. En el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación comienza a primar el principio de “territorializar” las políticas asistenciales, aproximar sus políticas al espacio local, en la búsqueda de suplir la histórica falta de estructura territorial propia de las burocracias asistenciales nacionales (Perelmiter, 2012).

Desde una perspectiva situada en el nivel nacional, los mediadores territoriales ofician como un “recurso humano no rentado en la implementación local” (Perelmiter, 2011: 143) de políticas nacionales. Lejos de tratarse de una excepción, las actividades mencionadas son recurrentes y sistemáticas.

La diputada de Bandera ha realizado acciones para facilitar la tramitación del Documento Nacional de Identidad (DNI), organizando el transporte de los interesados a la capital

¹⁷ El Plan “Manos a la Obra”, también promovido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, consistía en la “capacitación y asistencia técnica destinada a pequeñas unidades económicas productivas, individuales o colectivas, en los sectores de actividad de las distintas regiones del país, de los emprendedores y trabajadores que las integran; brindando ‘apoyo económico-financiero para la compra de insumos, materiales, y equipamiento’”; con el objetivo de constituirse “como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2003).

provincial y contactando al responsable administrativo para sacarles turno. Evalúa los cambios en la política nacional en relación con el DNI, destacando cómo su tramitación se volvió más fácil y rápida.

Las temáticas de política nacional se cuelean en la descripción de su actividad política cotidiana, ligada al territorio de origen, pero nunca desligada de cuestiones programáticas más amplias, cuestión que se profundiza en el apartado siguiente.

La misma diputada se ocupó de “hacer los trámites” necesarios para que grupos de mujeres de su pueblo –y alrededores– accedieran a la jubilación sin aportes, un beneficio otorgado por el gobierno nacional a través de la reforma del sistema previsional en 2005, que se conoció como la jubilación “de las amas de casa”.¹⁸ La labor de la diputada consistió y consiste –es una tarea permanente– en iniciar el trámite y procurar los recursos para trasladar a las beneficiarias a la capital provincial a firmar la documentación necesaria: “lo único que hacían era venir esa vez y esperaban cobrar en su casa”. Se trata de mujeres pertenecientes a sectores de bajos recursos y de edad avanzada, para quienes trasladarse era dificultoso.

Las tareas de mediaciones descritas, permanentes y sistemáticas, viabilizan la implementación de políticas públicas, que conciernen a categorías de ciudadanos o de portadores de derechos.

Los diputados nacionales también ofician como mediadores entre ciudadanos y grupos sociales de la provincia representada y distintas reparticiones nacionales; aprovechando el hecho de encontrarse en Buenos Aires, sede de la administración pública nacional.

En paralelo a sus labores como legislador, un diputado nacional por Santiago del Estero cumple con la función de “acelerar trámites”, “mover expedientes”, por ejemplo, en la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social). Si existen ciudadanos santiagueños que han tramitado pensiones no contributivas,¹⁹ la realización del reclamo por intermedio de un diputado nacional aumenta sus posibilidades de ejecutarse con rapidez: “Claro, por eso, por eso te digo que tenemos nuestros beneficios nosotros. Viene una nota presentada por el diputado nacional, te fichan por supuesto, saben quién sos y apuran las cosas” (entrevista a diputado nacional).

En su papel de “gestor” a nivel nacional –que es como él se representa su papel y a su vez es visto por los políticos que están en la provincia: “como alguien que está en Nación”–, colabora con las tareas de mediación de otros dirigentes políticos, los comisionados municipales,²⁰ a quienes ayuda en sus visitas a Buenos Aires:

Todas esas clases de gestiones a nivel nacional las hacemos nosotros y acompañamos a algunos comisionados que vienen para acá, porque yo le digo a los comisionados, a todos los que los

¹⁸ Esta reforma permitía obtener un beneficio jubilatorio a las personas que tenían la edad requerida para jubilarse, pero les faltaban años de aportes –que en total son 30, con derecho al haber mínimo.

¹⁹ Beneficio al que se accede principalmente por vejez, invalidez o por ser una madre con siete hijos o más.

²⁰ Las comisiones municipales son las localidades o núcleos urbanos de hasta 2,000 habitantes.

cruzo, porque hacen gestiones aquí en Buenos Aires, que el despacho es de ellos, que vengan; él los atiende, aquí les conseguimos nosotros, porque muchos no conocen lo que es Buenos Aires, cómo se van a manejar, nosotros desde aquí los ayudamos, tienen para hacer notas, por ahí necesitan notas, les consigue el hotel más barato, le tratamos de acomodar la situación para ellos, que hagan su gestión, que lleven su gestión a su pueblo (entrevista a diputado nacional).

Los intendentes también ofician como mediadores entre el territorio representado y los niveles nacionales de la política.

El intendente de Beltrán contacta a funcionarios del gobierno central, en busca de obras para el municipio. Los “viajes a Buenos Aires” forman parte de su rutina periódica. A través del Secretario de Medio Ambiente de la Nación, ha logrado concretar un proyecto para mejorar el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, para lo cual conformó un consorcio con otros municipios cercanos, con los que lograron “bajar los fondos de Nación”.

Otro proyecto exitoso fue la compra de una camioneta para transportar niños a una escuela especial en Forres, una ciudad cercana; para ello el intendente presentó un proyecto en el Comité de programas para personas con discapacidad, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación:

Nosotros tenemos chiquitos acá, trece chiquitos, que van a una escuela especial aquí en Forres, en otra ciudad, entre Fernández y Beltrán. Entonces estos chicos van cuando pueden, cuando llueve no van, cuando hace frío no van, porque los padres que no tienen plata para el boleto no van. Entonces nosotros a través de eso hemos gestionado fondos de la Nación para la compra del transporte (entrevista a intendente).

A través del intendente, recursos provenientes de programas nacionales llegan al territorio que representa.

Los mediadores territoriales encarnan no sólo demandas individuales y particulares, sino que viabilizan la implementación de políticas dirigidas a un público amplio. Sus acciones nunca están desprovistas de aspectos programáticos, más allá del tipo de bienes distribuidos y de sus destinatarios.

Mediadores y representación política: los aspectos programáticos de las actividades de mediación

En sus tareas cotidianas, cada mediador territorial elabora y pone en práctica un “programa” particular que se materializa en una determinada utilización de los recursos públicos. En la búsqueda de apoyos políticos, no se trata de conseguir cualquier tipo de recursos y de

distribuirlos de cualquier modo, sino de la forma en que el representante considera es necesario o importante, según su conocimiento del territorio y de su orientación política general.

En un trabajo donde recupera varias nociones de clientelismo, Schröter (2010) asocia las distintas posibilidades de movilización electoral con diferentes alcances en la representación de intereses: en las promesas programáticas de campaña se apela a una clientela de votantes de alcance nacional y en el patronazgo y la compra de votos disminuye el alcance de representación de intereses. Un supuesto similar subyace en la dicotomía entre vínculos clientelares, que descansan en lazos particularistas, y vínculos programáticos, que se establecen con la ciudadanía en general o con categorías generales de personas (Kitschel y Wilkinson, 2007; 2012).

En contraste con esto, es posible plantear que, más allá del tipo de bien y de beneficiario (individual, grupal, colectivo), las actividades de mediación se realizan según consideraciones políticas generales. El mediador siempre se conduce según consideraciones sobre los ciudadanos en general. La voluntad que se representa es siempre la de un grupo sectorial y el representante debe mostrar que es compatible con el interés de la comunidad como un todo (Laclau, 2005), de algún modo, “universalizar” dicha voluntad particular.

El diputado de Tintina obtiene recursos y “hace cosas” por su pueblo a través de una sociedad de fomento, donde desarrolla actividades en beneficio de los jóvenes de la ciudad, que presenta en los términos de un programa político:

Allá en la zona hay muchos chicos jóvenes que terminan el secundario y quieren iniciar una carrera terciaria, lo que fuera, y no tienen acceso porque no tienen los padres lo suficiente como para poder hacerlos estudiar. Entonces, tratar con esta comisión de conseguir becas es tan importante hoy por hoy, porque yo considero que los estudios deben ser lo más importante hoy por hoy, hoy sin estudios, sin un título no consigues nada [...] Estos chicos hay que apoyarlos, los jóvenes hay que apoyarlos, incentivarlos que estudien y eso es lo que estoy haciendo con la sociedad de fomento de Tintina. Pero hay secundarios, terciarios, no hay una carrera acorde [...] todo el mundo se recibe de maestros y hay muchos maestros, miles y miles de maestros que no tienen trabajo, porque no encuentran otra carrera alternativa (entrevista a diputado provincial).

El diputado se basa en su conocimiento particular del territorio, que le permite establecer prioridades entre las “necesidades” de los ciudadanos. La situación puntual de Tintina podría generalizarse a la provincia, donde “todos se reciben de maestros” y luego no encuentran trabajo, siendo necesario impulsar el estudio de carreras alternativas. La obtención de recursos para sus bases territoriales lleva asimismo la marca personal de la trayectoria social del diputado. Como habitante de Tintina, de joven, para realizar sus estudios secundarios recibió una beca para asistir a un colegio técnico en Córdoba y recibirse de mecánico automotor.

Quien oficia de mediador nunca es un mero traductor de preferencias establecidas y demandas objetivas, sino que actúa como un representante en cuya acción intervienen elementos relacionados con su trayectoria, sus vivencias y sus opiniones de política general. La dicotomía particular/general tampoco permite dar cuenta de esta complejidad.

Gurza y Zaremborg (2014) encuentran en la capacidad creativa de la intermediación política, no un camino de salida para los dilemas de la universalidad y parcialidad, sino un camino que permite lidiar con ellos. La discusión sobre lo universal o “elevado” y lo particular o “mundano” de la representación pierde protagonismo, con una visión positiva sobre las cualidades y tipos de intermediación.

Como todo representante, se observan “huellas personales” en la forma en que desempeña su cargo el intendente de Pozo Hondo.

Nacido en Salta, se crió en Pozo Hondo, a donde llegó con su familia cuando tenía un año, por lo que se define como “casi nacido, oriundo de Pozo Hondo”. Allí cursó la escuela primaria y la secundaria en la capital provincial, donde siguió la orientación en cooperativismo y mutualismo, que, explica, lo llevó a “comprometerse con lo social” desde temprana edad.

Una vez en el poder, el intendente se sirve de sus conocimientos sobre cooperativismo, que utiliza para promover la formación de una cooperativa de agua. La escasez de agua es una de las problemáticas más graves de la provincia, señala, en coincidencia con el diagnóstico de funcionarios provinciales y nacionales:²¹

Por falta de obra pública, hacía falta inversión, no se hacía perforación. Y todo eso fue cambiando; nosotros hicimos perforaciones en los parajes, hay obras terminadas, obras por terminar, perforaciones en el pueblo, ampliamos las redes, más de 8,000 metros, cañerías, casi se duplicó, tenemos nuestro sistema de administración y distribución de los recursos a través de una cooperativa de agua, que casi duplicó la cantidad de socios (entrevista a intendente).

El intendente enmarca sus realizaciones en una orientación política: “un proyecto, que era el de que sea inclusivo, que sea híper social, un movimiento que produzca, que genere así participación y escuche lo que la gente quería”. Se trata, en principio, de llevar a cabo los pedidos de los ciudadanos en las reuniones barriales durante la campaña, que además de la escasez de agua, “rondaban en torno a las obras, que no teníamos calles, no teníamos iluminación, no teníamos escuelas, colegios, no había trabajo, todo giraba en torno a eso”.

El cumplimiento de las promesas de campaña signa las políticas de diferentes dirigentes, como el intendente de Beltrán, quien destaca el aumento otorgado al personal de la municipalidad y guarda la nota del pedido que, en su momento, le hicieron los empleados. El

²¹ “El problema más grave y relevante en la mayor parte del territorio provincial es el del agua para la gente y la producción, cuando falta, las más de las veces y cuando sobra también” (Plan Estratégico Territorial, 2008).

intendente define el incremento salarial en los términos de la devolución de un derecho al empleado municipal, ya que en los cuatro años anteriores nunca lo habían tenido. Si bien no es una obligación, ya que los intendentes son autónomos en ese sentido, en el municipio se fueron acompañando todos los aumentos salariales que hizo el gobierno provincial. Se trata de honrar los compromisos asumidos en su mensaje anual.

El intendente expone otros hitos de su gestión, describiendo su programa de gobierno. Inscribe la construcción de un complejo para el tratamiento de desechos, en una orientación política que lo diferencia de gestiones municipales anteriores: “Otra cosa a la que nosotros hemos apostado mucho es a esto, al medio ambiente, que también era una cuestión que no se le daba trascendencia aquí en nuestra zona.” Y otras medidas tomadas son las relativas a la cultura: “Nuestra fuerte apuesta a la cultura. Nosotros tenemos este chiquito, es de la academia de danzas folklóricas y ha salido campeón nacional de malambo en Laborde, donde se hace el campeonato nacional de malambo, todas las categorías y ha salido campeón nacional, este año” (entrevista a intendente).

Se han impulsado las danzas folklóricas y se han realizado espectáculos gratuitos de música. El impulso del ciclismo es otra de las políticas que el intendente destaca de su gestión, algo que “es nuevo para nosotros” como deporte en Beltrán, lo cual se ha plasmado en la participación en el campeonato argentino para menores y juveniles. También se ha impulsado la formación del coro municipal, a partir de la iniciativa de “gente joven” del pueblo y de cuyas presentaciones guarda fotos. Las políticas mencionadas forman parte de una concepción de cómo debe ser el desarrollo local:

Y bueno, esto también se está fomentando mucho aquí, todo lo que es el deporte, la cultura, el baile, la danza. Porque consideramos que fortaleciendo estas cuestiones vamos a crecer, vos puedes hacer obra, cordón, asfalto, pero si no creces [...]. Si no creces como comunidad van a pasar 20 años vas a estar en la misma, vas a seguir con gente pidiendo una caja de leche, un paquete de fideos (entrevista a intendente).

En relación con la problemática del desarrollo local, en un contexto en que los recursos estatales son centrales, las opiniones sobre su administración son relevantes y forma parte de la “agenda programática” de los dirigentes.

El intendente de Termas destaca su política de ordenamiento administrativo y económico –en contraste con el “desorden” de las gestiones anteriores– y resalta cómo esto le valió el apoyo del gobernador para realizar obras públicas. Explica la forma en que la experiencia como empresario le ayudó para llegar “al día con todo”, luego de dos años y medio de gestión, imprimiendo así su marca en el periodo.

Evaluando el presupuesto como insuficiente, redujo el personal de la municipalidad, con lo que anuló la medida de su predecesor de incorporar trabajadores. El intendente resalta

que los salarios de todos los empleados se pagan puntualmente, así como las cuentas con los diferentes proveedores. Asimismo, ha podido restablecer la relación con la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar), interrumpida por un subsidio nunca ejecutado; un logro central en su agenda programática: “En la medida en que nuestra juventud tenga al alcance ya sea deporte, cultura, educación, más lejos de la droga los tenemos. Por eso a mí me aflige tener muy buena relación con el Sedronar” (entrevista a intendente).

En virtud de su formación como contador, el concejal y presidente del Concejo Deliberante de la capital provincial ocupó cargos de perfil técnico, en la administración pública provincial y municipal, donde adquirió una amplia experiencia en temas de presupuesto. Asimismo, es profesor universitario de la asignatura “Hacienda pública y finanzas”, en una universidad provincial.

Teniendo en cuenta esta trayectoria, es posible comprender sus opiniones sobre la administración de los recursos por parte del órgano legislativo, por ejemplo, sobre el modo en que se asignan subsidios de viaje. Él no cuestiona la potestad del Concejo Deliberante para otorgarlos, sino la inexistencia de un sistema de verificaciones sobre los pedidos de los beneficiarios y de articulación entre diferentes niveles de gobierno:

Yo creo que ese sistema no está bien aceitado a nivel general de la provincia, es decir, porque yo creo que no toda la gente tiene que ir a Buenos Aires o venir al Concejo Deliberante o a la municipalidad, cuando Salud Pública debiera tener una solución inmediata para eso. Porque un médico es el más indicado para decir bueno, no, mire eso lo puede tratar aquí, vaya a tal lugar que lo traten ahí, o buscar un lugar si hay que hacer la derivación inmediata, pero hacer la derivación y darle los medios para que la gente vaya. Si hay gente que no tiene recursos, hay que darles. Y realmente hay mucha gente sin trabajo (entrevista a Concejal).

Su pasaje de “técnico a político”, como el mismo concejal explica, le ha enseñado que “muchas veces dos más dos no es cuatro en la política” y que “detrás de los números que maneja el Estado está la gente”. Asimismo, congruente con su perfil, está trabajando en un sistema que permita controlar mejor el modo de distribuir la ayuda social:

Es muy difícil, yo estoy seguro que a lo mejor ha ido a la municipalidad y le ha pedido al intendente o ha ido a Salud Pública y le ha pedido allá o le ha pedido al gobernador. Pero, claro, no tenemos un sistema y ésa es la falencia que debiéramos tener. Yo ahora recién estoy haciendo un sistema para ver si la persona no me está pidiendo hoy él, mañana el hijo (entrevista a concejal).

El concejal reniega de la política de subsidios, en general, considerando más adecuado impulsar los micro-emprendimientos productivos:

Habría que controlarlo, yo creo que en subsidios se gasta mucho en el país. Y sobre todo, se gasta no adecuadamente. Porque el subsidio que la gente pide y está acostumbrada es el subsidio, lo que ha sido tradicional, el bolsín, o algo para comer o un dinero para pagar la boleta de luz, que no tiene para luz, a veces la gente viene con la boletita de luz y dice: “Jefe, no puedo pagar la boleta”. Pero, claro, como yo les digo, pero yo no te soluciono nada, yo te lo soluciono un mes. Pero qué es lo que pasa, la persona no tiene trabajo, viene a pedir trabajo a la municipalidad para que la nombren. Pero también es cierto que la municipalidad tiene un límite, como tiene el Estado y ahí vienen los déficit y ahí viene la emisión monetaria. Lo correcto sería... y eso estoy queriendo hacer yo ahora en el concejo deliberante, crear una oficina de micro-emprendimientos, de cosas muy pequeñas. Es decir, que tendríamos que complementar con una escuelita o un conjunto de capacitadores, con personal y con gente idónea, con ingenieros y con técnicos. Para arreglar un aire acondicionado una persona que enseñe a arreglar un aire acondicionado (entrevista a Concejal).

El papel del Estado en la economía provincial es tratado como un problema por la mayor parte de los dirigentes estudiados, que se preocupan por la generación de fuentes de empleo alternativas frente a la imposibilidad del Estado de absorber la demanda de trabajo.

En sus recorridos por los barrios de la capital provincial, el vicegobernador no sólo toma las demandas ya existentes, sino que propone nuevas cuestiones en la “agenda” barrial, por ejemplo, actividades de capacitación laboral y subsidios para micro-emprendedores. Efectivamente, luego “hace gestiones” para que diferentes ciudadanos accedan a préstamos para micro-emprendimientos; podría decirse que el “empleo” es uno de los ejes de su “programa”. Explica que lo que está en la raíz de la problemática del desempleo son los déficit en términos de capacitación: “Quizás no se pudieron capacitar, ya tienen su familia” y que no es posible dar respuesta al desempleo con empleo estatal: “No es posible tener un contrato para todos.” Informa sobre una obra pública municipal, con cooperación del gobierno nacional, para la construcción de cloacas, lo que requiere de técnicos sanitarios para la conexión domiciliaria, por lo cual él está haciendo un acuerdo con la universidad provincial para capacitar mano de obra.

No sólo el empleo integra su agenda programática; el vicegobernador toma las diferentes problemáticas que emergen en sus recorridos barriales: las inundaciones, la iluminación, el asfalto, la vivienda, cuestiones de documentación personal, la drogadicción, la higiene bucal, el dengue. Promete que se “harán gestiones” ante las reparticiones públicas correspondientes e insiste en la importancia de tener “confianza” en que cumplirá: “Ustedes están cansados de los políticos que mienten.” Como en toda propuesta programática, existe el riesgo de no cumplir, por eso es que el vicegobernador no “promete” empleo público para todos y así conserva su credibilidad.

La entonces candidata a diputada provincial, oriunda de Bandera, recorrió el territorio pidiendo el apoyo al entonces aspirante a gobernador, momento en que “no podían hacerse

muchas promesas” por la incertidumbre sobre su triunfo. El acceso de una dirigente política de Bandera al poder incidió luego en la toma de medidas que favorecieron a sus bases territoriales. Se creó la comisión municipal de Cuatro Bocas²² –donde se crió la diputada–, lo cual era un reclamo de sus pobladores, que implicó la posibilidad de “conseguir cosas”, como la electrificación rural de todo el pueblo.

Entre algunas de las obras “que fueron saliendo para Bandera” se encuentran la creación de una escuela especial, la construcción de viviendas, la electrificación rural que, junto con la pavimentación de rutas, supone para la región “en la parte económica, un beneficio incalculable”; como la instalación de empresas cerealeras en la zona. Si bien no es posible determinar el papel específico de la diputada, ella ha oficiado como canal transmisor de demandas: “Uno trajo los pedidos que hacía la gente en realidad, como una representación que tiene hacia aquí”.

Un tema pendiente, señala, es el agua, lo cual ha transmitido al gobernador. Igualmente, destaca mejoras como la compra de dos filtros de alto valor económico y la provisión de un servicio de agua corriente las 24 horas (antes tenían sólo cuatro horas por día).

A partir de los problemas observados en su territorio, la diputada se interesa y ocupa de asuntos relativos al desarrollo económico provincial. A su vez, es la inscripción en problemáticas generales lo que da legitimidad a los asuntos “particulares”.

En paralelo a las problemáticas mencionadas, la diputada también se ocupa del “día a día”, de lo que considera “la parte social”, tampoco desprovista de una dimensión programático-ideológica.

Una de las principales funciones de los mediadores políticos estudiados es “agilizar trámites”, teniendo en cuenta el tiempo y dinero que les lleva, sobre todo a los beneficiarios del interior de la provincia. Por ejemplo, para conseguir una silla de ruedas, la diputada lleva a la capital provincial “todos los requisitos del paciente, y claro, yo no los hago venir, yo lo firmo, me hago responsable, se lo llevamos y lo entregamos en el lugar” y hace el pedido en el Ministerio de Desarrollo Social. Otro tipo de actividades que requieren del trabajo de mediación permanente es la entrega de medicamentos. Destaca el nulo costo del trámite para el beneficiario, que quizás abona una suma simbólica de dinero para el flete que transporta los bienes obtenidos por acción de ella, quien se convierte, así, en una suerte de gestora pública. Normalmente se trata de pacientes sin obra social, éstos son los casos prioritarios: “Uno por lo general le hace a la gente que no tiene nada, a éstos, ésa es la función de uno.” La diputada identifica su papel con atender necesidades de los más desprotegidos.

²² La creación de una comisión municipal supone que las localidades de menos de dos mil habitantes se dan un gobierno. Ello facilita la realización de diversas medidas beneficiosas para el lugar, ya que entre otras cosas implica tener un presupuesto.

Aunque los “problemas resueltos” involucren individuos particulares y pequeños grupos, a través de la dotación de incentivos materiales a la medida de sus necesidades personales, como señalan Kitschelt y Wilkinson (2012) para referirse a los vínculos clientelares, los mediadores inscriben el desembolso de recursos en reglas generales, como en los vínculos programáticos. “La gente que no tiene nada”, “los más desprotegidos”, los que tienen problemas “urgentes”, suponen la construcción práctica de una categoría de derecho-habientes con la que los mediadores establecen sus prioridades y guían su acción.

En su estudio sobre los parlamentarios brasileños, Bezerra (1999) descubre la importancia de los pedidos de carácter particularista provenientes de quienes considera como sus bases electorales. Prácticas normalmente calificadas como corruptas o ilícitas son percibidas por éstos como legítimas, en tanto no están orientadas a obtener beneficios corruptos, sino que son parte de las tareas de representación de las bases territoriales.

El intendente de Beltrán trata de dar respuesta a todo tipo de demandas, pero existen limitaciones formales, fundamentalmente por la existencia del Tribunal de Cuentas, un organismo de control. Por ejemplo, éste no le permite pagar servicios públicos a ciudadanos particulares, como la factura de la luz eléctrica, una demanda que aparece recurrentemente. Como se trata de erogaciones que no son aceptadas en las rendiciones trimestrales ante el organismo, a veces se responde con recursos personales o se rinde como otro tipo de gasto.

Los ciudadanos que solicitan urgentemente ayuda económica para viajar por cuestiones médicas o ante la muerte de un familiar no siempre tienen la documentación necesaria para justificar esos gastos ante el Tribunal de Cuentas, como la derivación médica: “En esos casos de extrema urgencia yo les hago la ordencita, retiras los pasajes y cuando vienen de la empresa a cobrar, como tenemos el expediente de la persona, yo le tengo que pagar, y bueno, le pagamos. Y el contador nos quiere matar” (entrevista a intendente).

Los procedimientos informales, con una estabilidad y sistematicidad similar a los formales, están objetivados en una suerte de burocracia informal. El intendente dispone de comprobantes de pago para aquellas personas que no están registradas en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Se trata de “gastos de excepción”; por ejemplo, cuando un grupo de alumnos del secundario solicita dinero para organizar su egreso en un club. A pesar de no poder rendir este desembolso regularmente, ya que los estudiantes no pueden facturar como una organización de la sociedad civil o como una empresa, existe un procedimiento estandarizado, con sus papeles, que son archivados y consultados para hacer un seguimiento de lo abonado.

Las tareas realizadas más allá de las atribuciones formales son parte de las tareas de representación de las bases territoriales (Bezerra, 1999) y no sólo no erosionan la dimensión programática de la representación, sino que pueden generar efectos positivos en esa dirección (Levitsky y Helmke, 2006). E incluso, como se ha mostrado, todas ellas tienen una dimensión programática.

Conclusiones

Al estudiar la actividad de los mediadores políticos, uno de los objetivos era superar el dualismo entre vínculos clientelares y programáticos, que supone la existencia de ciudadanos y políticos que actúan según consideraciones particularistas, mientras que otros lo hacen según razones “ideológicas” o “programáticas”. Se buscaba, así, reconstruir la peculiaridad de las prácticas políticas desde su propia racionalidad o legitimidad y no a partir de la distancia o desviación con respecto a un modelo ideal.

La tarea política de los mediadores estudiados está relacionada con problemas particulares, lo que supone “atender” demandas y pedidos concretos cuyos beneficiarios son personas y pequeños grupos, en un determinado territorio. Pero la observación de su actividad cotidiana también muestra que otra gran parte de ella gira en torno a temáticas que atañen a grupos sociales vastos y que involucra obras y servicios públicos, bienes clasificados como indivisibles. En su propia práctica, los mismos dirigentes establecen una clasificación análoga.

La naturaleza “colectiva” de la tarea de representación de los líderes estudiados es especialmente visible en los casos en los que éstos se vuelven el eslabón necesario para la implementación de políticas públicas, tanto nacionales como provinciales.

La forma en que se eligen los destinatarios de los bienes –divisibles e indivisibles– y los recursos que serán distribuidos difícilmente se equipara a la simple evaluación costo-beneficio que supone la noción instrumental de clientelismo; implica más bien un trabajo de reconstrucción y producción de las problemáticas y demandas específicas de la base territorial. El modo de repartir los bienes públicos también es filtrado por la persona del mediador, quien orienta la asignación de recursos de la manera que considera mejor, estableciendo prioridades en virtud de su conocimiento del territorio que representa y de orientaciones de política general. Las particularidades del territorio representado por los mediadores inciden en gran parte en la configuración de sus “agendas programáticas”. Y, al mismo tiempo, la inscripción de las particularidades de las demandas en problemáticas y concepciones políticas generales legitima las demandas de un ciudadano, un grupo social o un colectivo territorial.

Los elementos particularistas propios de una relación clientelar están presentes. Nos encontramos en un intermedio entre los polos particularidad/general, en una relación atravesada por elementos “universales”, pero de un tipo distinto a la presupuesta por el concepto normativo de ciudadanía –que supone vínculos impersonales entre categorías abstractas de ciudadanos y representantes o decisores de políticas públicas.

En cierta medida, se observa que los mediadores consideran al otro en términos de sus respectivas propiedades personales, más que en términos de categorías universales generales²³ (Eisenstadt y Roninger, 1984). Las particularidades de los integrantes de su base territorial,

²³ En este punto se agradecen especialmente los comentarios recibidos en la revisión del presente artículo.

así como las particularidades del mediador como persona, en virtud de su trayectoria y valores, y como representante político, inciden en la forma de ejercer su papel.

Elementos de orden personal y particular coexisten con una orientación, si se quiere “ideológica” o programática, convergiendo en decisiones tales como, por ejemplo, impulsar una sociedad de fomento para conseguir becas para estudios terciarios o solicitar la realización de obras que favorezcan el desarrollo económico de una región. La mayoría evalúa que el empleo estatal es insuficiente para dar respuesta a las problemáticas de ocupación, por lo que buscan promover los micro-emprendimientos productivos. Los dirigentes políticos se diferencian de los otros por sus “programas”, por la forma como administran los recursos u “ordenan las cuentas” y promueven el deporte, la cultura o el medio ambiente.

La dimensión de la representación política está siempre presente y parece trascender el tipo de bienes que circula, así como el grupo representado –individuos, grupos o colectivos territoriales más amplios.

En la circulación de bienes continuamente se invierte “trabajo ideológico” para establecer o mantener las preferencias colectivas vigentes, incluso cuando se trata de “relevar” y solucionar problemáticas concretas, como el alumbrado de un barrio periférico. Resulta difícil establecer una distinción tajante entre intercambios clientelares y programáticos (Kitschelt y Wilkinson, 2007; 2012). La dimensión programática está presente incluso en la distribución de bienes “de consumo menor” o bienes divisibles, realizada en los términos de reglas generales, de criterios de urgencia y de prioridad social.

La cuestión de la urgencia, las problemáticas de ciudadanos desprotegidos –sin obra social, sin recursos para trasladarse a un hospital– parecen signar una parte importante del quehacer de los mediadores políticos, que se guían así por la construcción práctica de una categoría de derechohabientes, la cual, de nuevo, puede insertarse en un intermedio del continuum particular-general, en tanto está asociada a ciudadanos concretos de un territorio determinado. Ello puede interpretarse, al mismo tiempo, como parte de una sensibilidad política, así como de cierta “moral” que guía la acción de los mediadores.

Las dimensiones “morales” presentes en las definiciones de clientelismo desarrolladas más arriba aparecen desplegadas en los discursos de los mediadores sobre su actividad. Los mismos presentan criterios de clasificación e incluso de jerarquización entre acciones dirigidas a beneficiarios individuales y colectivos; de un modo no muy diferente al presente en la literatura académica, si bien signadas por las particularidades de la práctica política. Por ejemplo, el concejal de la capital tiene una visión crítica de las ayudas sociales otorgadas sin “control”, si bien considera la respuesta a problemáticas sociales urgentes como parte de su labor política. Asimismo, la mayor parte de los mediadores se preocupa por los límites del Estado para distribuir ayuda social y generar empleo, con una valoración positiva sobre la generación de recursos y empleo por vías alternativas.

A su vez, en línea con los planteamientos sobre una dimensión igualitaria como componente de la relación clientelar, es posible afirmar que ella se deriva de las relaciones de representación política establecidas entre “clientes” y “mediadores”. En tanto contempla el flujo de las preferencias de los representados hacia los representantes, contiene un elemento “*down-top*” que entra en tensión con la dimensión jerárquica derivada del acceso a los recursos públicos por parte del mediador –también constitutiva de la relación clientelar.

Centrado en la dimensión igualitaria, el trabajo no ha profundizado en cuanto al aspecto jerárquico y vertical de las relaciones clientelares. Las formas de distribución personalizadas de los recursos públicos descritas son las que permiten a los mediadores políticos construir su poder político personal, que se basa en la desigualdad en el acceso a los recursos públicos con respecto a los “clientes”. Un estudio sobre las lógicas de competencia política en el espacio político abordado permitiría profundizar en las causas de la predominancia de las relaciones de intercambio personalizadas y jerárquicas entre políticos y ciudadanos.

El presente artículo ha realizado algunos aportes a la concepción de clientelismo, de modo que la definición ensayada al principio puede ser reformulada de la siguiente manera: el clientelismo supone la distribución de bienes y servicios de distinto tipo –divisibles e indivisibles– hacia los ciudadanos –concebidos con diferentes grados de particularismo y generalidad–, guiada por las consideraciones personales del mediador y las particularidades de los beneficiarios y, al mismo tiempo, atravesadas por consideraciones políticas y morales de orden general, en una relación de intercambio desigual derivada de la posición privilegiada del mediador en cuanto al acceso a los recursos distribuidos, si bien pueden observarse menores o mayores niveles de desigualdad, pero con una dimensión igualitaria inherente a una relación que es al mismo tiempo de representación política.

La consideración de la dimensión de la representación política, inherente a las relaciones clientelares, supone la necesidad de redefinir asimismo la noción de máquina política, tal como ha sido utilizada, por ejemplo, para estudiar al peronismo en Argentina. Coincidiendo con el diagnóstico de que las identidades partidarias se han debilitado como las principales variables explicativas de los vínculos políticos y que los bienes estatales adquieren centralidad en los mismos, resulta importante tener en cuenta los cambios en los aspectos simbólicos e ideológicos de los vínculos políticos, antes que proclamar su desaparición.

Asimismo, considerando que el poder de las maquinarias políticas se basa en la inserción socio-territorial de sus integrantes (Stokes, 2005), en el marco de relaciones altamente personalizadas –lo cual explica la eficiencia para distribuir bienes de acuerdo con las necesidades de los votantes–, es posible plantear como hipótesis –en tanto se trata de un aspecto inexplorado en el artículo– que su fortaleza electoral reside en las cualidades de los mediadores políticos como representantes políticos, más que en sus capacidades de control y sanción.

Por último, es posible afirmar que, al cuestionar la distinción entre lazos clientelares y programáticos, el presente artículo ha realizado una contribución en el sentido de discutir

la diferenciación entre la política que se realiza en las esferas nacionales y las más ligadas al “territorio”. Así como la acción de los políticos conocidos de la esfera nacional puede ser analizada con los mismos principios que los que actúan en las “pequeñas comunidades” (Bailey, 1971), el accionar de políticos desconocidos –o conocidos sólo en el marco del territorio en el que actúan– puede ser abordado con las mismas características con las que se analiza a los grandes líderes políticos nacionales, reconstruyendo los aspectos programáticos de su accionar, presente en todas las decisiones, más allá de la escala de sus destinatarios, sus representados.

Sobre la autora

Victoria ORTIZ DE ROZAS es licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín y doctora en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Asimismo, es becaria postdoctoral del Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), con sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Sus líneas de investigación se refieren a las élites políticas, las élites legislativas y la política subnacional. Sus tres publicaciones más recientes son: (coautora) *Política subnacional en Argentina. Enfoques y problemas* (en prensa); “Política provincial y mediadores políticos. Un aporte al estudio de los partidos políticos en el territorio” (en *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada*, 2013) y “El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un ‘oficialismo invencible’” (*Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2011).

Referencias bibliográficas

- Abélès, Marc (2001) *Un ethnologue à l'Assemblée*. París: Odile Jacob.
- Auyero, Javier (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- Auyero, Javier (2001) *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manantial.
- Bailey, Frederick G. (1971) *Gifts and Poison: The Politics of Reputation*. Oxford: Basil Blackwell.
- Besana, Patricio (2014) “¿Clientelismo o algo más? Relato sobre el rol de un puntero en la provisión de servicios básicos colectivos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina” *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(1): 39-60.
- Bezerra, Marcos Otavio (1999) *En nome das bases. Política, favor e dependência pessoal*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Briquet, Jean-Louis (1995) “Les pratiques politiques ‘officieuses’. Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud” *Genèses*, 20(1): 73-94.
- Brusco, Valeria; Nazareno, Marcelo y Susan Stokes (2004) “Vote buying in Argentina” *Latin American Research Review*, 39(2): 66-88.
- Calvo, Ernesto y Maria Victoria Murillo (2004) “Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market” *American Journal of Political Science*, 48(4): 742-757.
- Campbell, John K. (1964) *Honour, Family and Patronage. A Study of Institution and Moral Values in a Greek Mountain Community*. Londres: Oxford University Press.

- Clarín (2010) “Murió Carlos Juárez, caudillo y rostro del poder en Santiago durante 50 años” [en línea]. 3 de julio. Disponible en: <http://www.clarin.com/politica/Murio-Carlos-Juarez-Santiago-Estero_0_290971144.html>.
- Cornelius, Wayne A. (2004) “Mobilized voting in the 2000 elections: The changing efficacy of vote buying and coercion in Mexican electoral politics” en Domínguez, Jorge I. y Chappell H. Lawson (eds.), *Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*. Stanford: Stanford University Press, pp. 47-65.
- DERF (2011) “Parece que no conoce a los salteños” [en línea]. 15 de abril. Disponible en <http://www.agenciaderf.com/despachos.asp?cod_des=414256>.
- Eisenstadt, Stuart N. y Luis Roniger (1984) *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Epstein, Daniel (2009) “Clientelism versus ideology: Problems of party development in Brazil” *Party Politics*, 15(3): 335-355.
- Foster, George (1963) “The dyadic contract in Tzintzuntzan: patron-client relationship” *American Anthropologist*, 65(6): 1280-1294.
- Frederic, Sabina (2004) *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gervasoni, Carlos (2010) “A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy and authoritarianism in the Argentine provinces” *World Politics*, 62(2): 302-340.
- Gervasoni, Carlos (2011) “Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales” *Journal of Democracy en Español*, 3: 75-93.
- Gibson, Edward L. (2005) “Boundary control. Subnational authoritarianism in democratic countries” *World Politics*, 58(1): 101-132.
- Gibson, Edward L. (2012) *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2000) “Federalism and low maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina” *Studies in Comparative International Development*, 35(3): 32-55.
- Giraudy, Agustina (2011) “La política territorial de la democracia subnacional” *Journal of Democracy en Español*, 3: 42-57.
- Guiza Lavalle, Adrián y Gisela Zaremborg (2014) “Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIX(221): 19-50.
- Iucci, Matías José (2012) “Relaciones de solidaridad y poder entre destinatarios y promotores del programa social ‘Banco Popular de la Buena Fe’” *Trabajo y Sociedad* (19): 189-203.
- Katz, Richard y Peter Mair (1997) *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Nueva York: Oxford University Press.

- Kitschelt, Herbert y Steven I. Wilkinson (2007) "Citizens-politician linkages: An introduction" en Kitschelt, Herbert y Steven I. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert y Steven I. Wilkinson (2012) *Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción*. Documentos de Trabajo, 11. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Documento_Trabajo11_Kitschelt_y_Wilkinson.pdf>.
- La Nación* (2010) "Clientelismo y poder, vicios de las provincias" [en línea]. 15 de febrero. Disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/1233322-clientelismo-y-poder-vicios-de-las-provincias>>.
- La Nación* (2012) "Santiago del Estero, otro feudo financiado por la Nación" [en línea]. 4 de septiembre. Disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/1505153-santiago-del-estero-otro-feudo-financiado-por-la-nacion>>.
- La Nación* (2013) "Con su esposa, Zamora se apresta a ratificar su poder" [en línea]. 29 de noviembre.
- Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*. Buenos Aires y México: Fondo de Cultura Económica.
- La Voz* (2013) "Gerardo Zamora, el heredero del feudo de Santiago del Estero" [en línea]. 10 de noviembre. Disponible en: <<http://www.lavoz.com.ar/politica/gerardo-zamora-el-heredero-del-feudo-en-santiago-del-estero>>.
- Levitsky, Steven (2003) *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Gretchen Helmke (eds.) (2006) *Informal Institutions and Democracy in Latin America*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Lodola, Germán (2010) *The Politics of Subnational Coalition Building. Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, tesis para obtener el grado de doctor en Ciencia Política.
- Lodola, Germán (2011) "Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista" en Malamud, Andrés y Miguel de Luca (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 217-228.
- Mauss, Marcel (2009) *Ensayo sobre el don*. Buenos Aires: Katz.
- Merklen, Denis (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Ministerio de Desarrollo Social (2003) *Ministerio de Desarrollo Social / Presidencia de la Nación*. República Argentina [en línea]. Disponible en: <<http://www.casarosada.gob.ar/la-casa-rosada/palacio?id=2667>> [Consultado el 4 de diciembre de 2016].

- Nichter, Simeon (2008) "Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot" *American Political Science Review*, 102(1): 19-31.
- Offerlé, Michel (2011) "La cantidad de votos. Electores, partidos y electorado socialista en Francia a fines del siglo XIX" en *Perímetros de lo político: contribuciones a una sociohistoria de la política*. Buenos Aires: Antropofagia, pp. 117-151.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2009) "La política santiagueña en el posjuarismo. Reflexiones en torno a los cambios en la política y la democracia locales a la luz de los últimos procesos electorales" en Cheresky, Isidoro (comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens, pp. 339-379.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2012) "Política provincial y liderazgos de popularidad territorial. Los 'aparatos' o 'máquinas políticas', un asunto de representación política" en Cheresky, Isidoro y Rocío Annunziata (comps.), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 169-202.
- Perelmiter, Luisina (2011) "Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)" en Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina*. Prometeo: Buenos Aires, pp. 135-170.
- Perelmiter, Luisina (2012) "Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia social en la Argentina reciente". Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento. 25 de abril.
- Pitt Rivers, Julian (1954). *The People of the Sierra*. Londres: Weidenfeld y Nicolson.
- Plan Estratégico Territorial (2008) *Plan Estratégico Territorial para la Instalación del Modelo Agroindustrial Descentralizado de Desarrollo Humano Sustentable de la Provincia de Santiago del Estero (2007-2016)*. Santiago del Estero: Gabinete de Asesores de la Gobernación y Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública.
- Scherlis, Gerardo (2009) "El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos" en Cheresky, Isidoro (comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 131-162.
- Schutz, Alfred (2008) *El problema de la realidad social. Escritos I*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Schröter, Barbara (2010) "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?" *Revista Mexicana de Sociología*, 72(1): 141-175.
- Scott, James C. (1972) "Patron-client politics and political change in Southeast Asia" *American Political Science Review*, 66(1): 91-113.
- Scott, James C. (1976). *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior y Transporte (2013) *Información de provincias. Santiago del Estero. Situación fiscal y financiera* [en línea]. Disponible en: <http://

- www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=#mapasituacion/santiago_del_estero.php>.
- Silverman, Sydel (1977) "Patronage and community-nation relationships in central Italy" en Schmidt, Steffen W.; Guasti, Laura; Landé, Carl y James Scott (comps.), *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press, pp. 293-304.
- Stokes, Susan (2005) "Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina" *American Political Science Review*, 99(3): 315-325.
- Stokes, Susan C.; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo y Valeria Brusco (2013) *Brokers, Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Taylor-Robinson, Michelle (2006) "The difficult road from *Caudillismo* to democracy: The impact of clientelism in Honduras" en Levitsky, Steven y Gretchen Helmke (eds.), *Informal Institutions and Democracy in Latin America*. Maryland: Johns Hopkins University Press, pp. 106-124.
- Vommaro, Gabriel y Julieta Quirós (2011) "'Usted vino por su propia decisión': repensar el clientelismo en clave etnográfica" *Desacatos* (36): 65-84.
- Wolf, Eric (1966) "Kinship, friendship, and patron-client relations in complex societies" en Banton, Michael (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*. Londres: Tavistock, pp. 1-22.
- Zarazaga, Rodrigo (2015) "Los punteros como red de política social" *Postdata*, 20(1): 11-29.